



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**

## **MANUAL PARA CRIAÇÃO DE UMA OUVIDORIA PÚBLICA**

**Wellington Oliveira Sales Junior**  
**Martha Suzana Cabral Nunes**

**São Cristóvão – SE**  
**2020**

## Editorial

---

### **Autores:**

Wellington Oliveira Sales Junior  
Martha Suzana Cabral Nunes

### **Capa e Ilustrações:**

Wellington Oliveira Sales Junior

### **Diagramação:**

Wellington Oliveira Sales Junior

## Lista de siglas e abreviaturas

---

**BPMN** – *Business Process Model and Notation*

**CGU** – Controladoria Geral da União

**e-SIC** – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

**LAI** – Lei de Acesso à Informação

**PPGCI** – Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação

**SAC** – Sistema de Atendimento ao Cidadão

**UFS** – Universidade Federal de Sergipe

## Sumário

---

<b>Apresentação .....</b>	<b>7</b>
<b>Políticas Públicas e a LAI.....</b>	<b>8</b>
<b>Transparência ativa e passiva .....</b>	<b>9</b>
<b>Ouvidoria.....</b>	<b>10</b>
<b>Ouvidoria X Fale Conosco .....</b>	<b>11</b>
<b>Criação de uma ouvidoria.....</b>	<b>12</b>
<b>Definição de fluxos e prazos .....</b>	<b>14</b>
<b>Criação de indicadores .....</b>	<b>18</b>
<b>Divulgação da Ouvidoria .....</b>	<b>20</b>
<b>Considerações finais.....</b>	<b>21</b>
<b>Referências .....</b>	<b>22</b>

## Apresentação

Este manual é o produto da pesquisa realizada no curso de Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento (PPGCI) da Universidade Federal de Sergipe (UFS) com o tema “Gestão da Informação e Análise de Processos na Ouvidoria da Secretaria de Meio Ambiente de Aracaju-SE.

Considerou-se a relevância das ouvidorias públicas por serem canais de comunicação, controle e participação popular nos assuntos que envolvem a coisa pública. Dentre as várias atribuições de uma ouvidoria, está a de fornecer informações sobre as necessidades dos cidadãos, com o objetivo de viabilizar o processo de melhoria contínua do serviço público. Logo, uma adequada organização de fluxos de informação e de processos facilita o levantamento e o acesso aos dados da organização.

Dessa maneira, o objetivo deste Manual é proporcionar os insumos informacionais básicos que contribuam para a criação ou reorganização de ouvidoria em órgãos públicos, em consonância com a Lei de Acesso a Informação (LAI) e as recomendações da Controladoria Geral da União (CGU).

## Políticas Públicas e a LAI

A Lei de Acesso de Informação (LAI) N. 12.527/2011, juntamente com o Decreto 7.726/2012, regulamentam que as informações produzidas pelo Estado; órgãos e entidades; devem ser acessíveis aos cidadãos e entidades nacionais (BRASIL, 2016). Em âmbito federal, a Controladoria Geral da União (CGU) é responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no âmbito federal, assim como pelo treinamento e conscientização do direito ao acesso à informação. Em suma, União, Estados, Municípios e Distrito Federal devem atender às prerrogativas da LAI, incluindo os integrantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e da administração indireta (BRASIL, 2016).

A LAI é um grande avanço no que tange à participação social para a construção de uma sociedade que atenda aos anseios dos cidadãos. A referida lei é apenas um meio para que os integrantes sociais possam exercer a cidadania, controlando e fiscalizando as atividades do Estado, sendo este último obrigado a disponibilizar informações na rede sobre a estrutura, funcionamento e prestação de contas dos órgãos e entidades públicas ou daqueles que recebem subvenções públicas (SANTOS; BERNARDES; ROVER, 2012).

## Transparência ativa e passiva

A **transparência ativa** preconiza que todas as informações de interesse público, independentemente de solicitações, devem ser disponibilizadas nos portais das entidades, devendo conter informações mínimas, com o objetivo de que o cidadão não precise solicitá-las (SANTOS; BERNARDES; ROVER, 2012). Tanto a LAI, como o Decreto 7.724/2012, tratam sobre quais informações devem ser enquadradas na transparência ativa, tais como:

Estrutura organizacional do órgão/entidade; competências do órgão/entidade; legislações específicas para o órgão/entidade; endereço, telefones e horário de funcionamento do órgão/entidade.

Segundo Santos, Bernades e Rover (2012), a **transparência passiva** ocorre quando o manifestante demanda uma informação via pedidos de acesso à informação através e-SIC ou outro canal apropriado.

Quando o manifestante solicitar informações que sejam classificadas como ativas, deve o canal de comunicação orientá-lo sobre como encontrar a informação requerida na internet. Tal prática serve para motivar o cidadão a buscar informações, sem que haja a necessidade de abertura de pedidos de informação, assim como para garantir a celeridade do processo de aquisição da informação.

## Ouvidoria

A função básica da ouvidoria é prover efetividade na troca bilateral de informações entre usuários e organizações, administrando variáveis que vão de simples intenções, conflitos, interesses e demais afetos, muitas vezes limitadas pela linguística dos recursos formais (IASBECK, 2010).

Cabe à ouvidoria receber, encaminhar e acompanhar, até a solução final, denúncias, reclamações e sugestões que tenham como objeto a resolução de erros, omissão e abusos. Cabe-lhe, ainda, a adoção de medidas de prevenção, correção e omissões nas prestações de serviços, além de mensurar nível de satisfação dos usuários. Pode, propor medidas legislativas ou administrativas, permitindo a inserção dos cidadãos no controle de qualidade dos serviços públicos. Em linhas gerais, tais centros de atendimento servem como ferramentas de gestão.

É fundamental realizar um delineamento específico de prazos e fluxos por meio de atos normativos (portarias, regimentos internos etc.), a fim de garantir a regularidade dos serviços prestados pela ouvidoria. O ouvidor é peça fundamental nesse processo, pois é a pessoa que estabelece relações, abre diálogos e consolida a comunicação entre as partes (BRASIL, 2018).

## Ouvidoria X Fale Conosco

Deve-se conhecer a linha de atuação do Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC), Fale Conosco e Órgãos/Entidades que fiscalizam e controlam os serviços realizados pela Administração Pública, pois as ouvidorias são a última instância quando todas as possibilidades de solução de problemas foram esgotadas (OUVIDORIA GERAL DE MINAS GERAIS, 2015). O Quadro 1 demonstra as diferenças básicas dos pontos anteriormente citados, principalmente entre a ouvidoria e o fale conosco.

**Quadro 1-** Diferenças entre Ouvidoria e Fale Conosco

<b>OUVIDORIA</b>	<b>FALE CONOSCO</b>
Lida com a exceção	Lida com a rotina
Atua estrategicamente	Atua operacionalmente
Atende em última instância	Atende situações rotineiras
Atende pessoalmente	Atende despersonalizadamente
Atua na mediação de conflitos	Limita-se ao recebimento e registro da solicitação

Fonte: Ouvidoria Geral de Minas Gerais (2015)



## Criação de uma ouvidoria

Segundo a Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo (2018), para que haja consolidação das atividades da ouvidoria, é necessário o estabelecimento de três condições:

- criação de normas para regulamentar seu funcionamento geral;
- adesão dos agentes públicos e sociedade civil, assim tais participantes darão suporte às ações da ouvidoria;
- ciência das variáveis ambientais e questão do Órgão/Entidade, no qual a ouvidoria será implantada.

Inicialmente, o Poder Executivo, seja da União, dos Estados e Municípios, deve editar uma norma de funcionamento da ouvidoria, podendo ser estabelecida por Lei, Decreto ou Portaria (BRASIL, 2017):

- estabelecer as competências da ouvidoria dentre elas: receber as manifestações dos cidadãos e respondê-las, cobrar internamente às respostas demandadas pelo cidadão, oferecer canais de comunicação de fácil acesso à população, propor mudanças considerando as manifestações recebidas dos cidadãos etc.;
- definir a escolha do ouvidor e o prazo do mandato. A escolha pode ser via eleição, indicação ou lista tríplice;
- delinear as atribuições do ouvidor-chefe, garantindo a autonomia em sua atuação, bem como disposições gerais do cargo;
- estruturar a ouvidoria, provendo áreas internas, orçamento e criação de cargos específicos para desenvolvimento das funções;
- vinculação da ouvidoria na estrutura organizacional;
- apontar quais os canais de atendimento serão disponibilizados, bem como prazos para aplicações dos procedimentos, fluxos de informações.

As ouvidorias que prestam atendimento presencial devem ser localizadas na entrada da instituição, em local de fácil acesso e de boa visibilidade. Para as que não realizam atendimento ao público, podem ser instaladas em locais distantes da entrada da instituição, porém é imprescindível o investimento em placas de sinalização das áreas, assim como dos serviços/atividades prestados (BRASIL, 2018).

No organograma da instituição, recomenda-se vincular a ouvidoria diretamente ao gabinete do gestor máximo. Em linhas gerais, na organização da ouvidoria existe o gabinete do ouvidor-geral e do ouvidor-geral adjunto, que ocupam o patamar mais alto e central organizacional, a fim de garantir sua autonomia perante os demais setores (BRASIL, 2017).

## Definição de fluxos e prazos

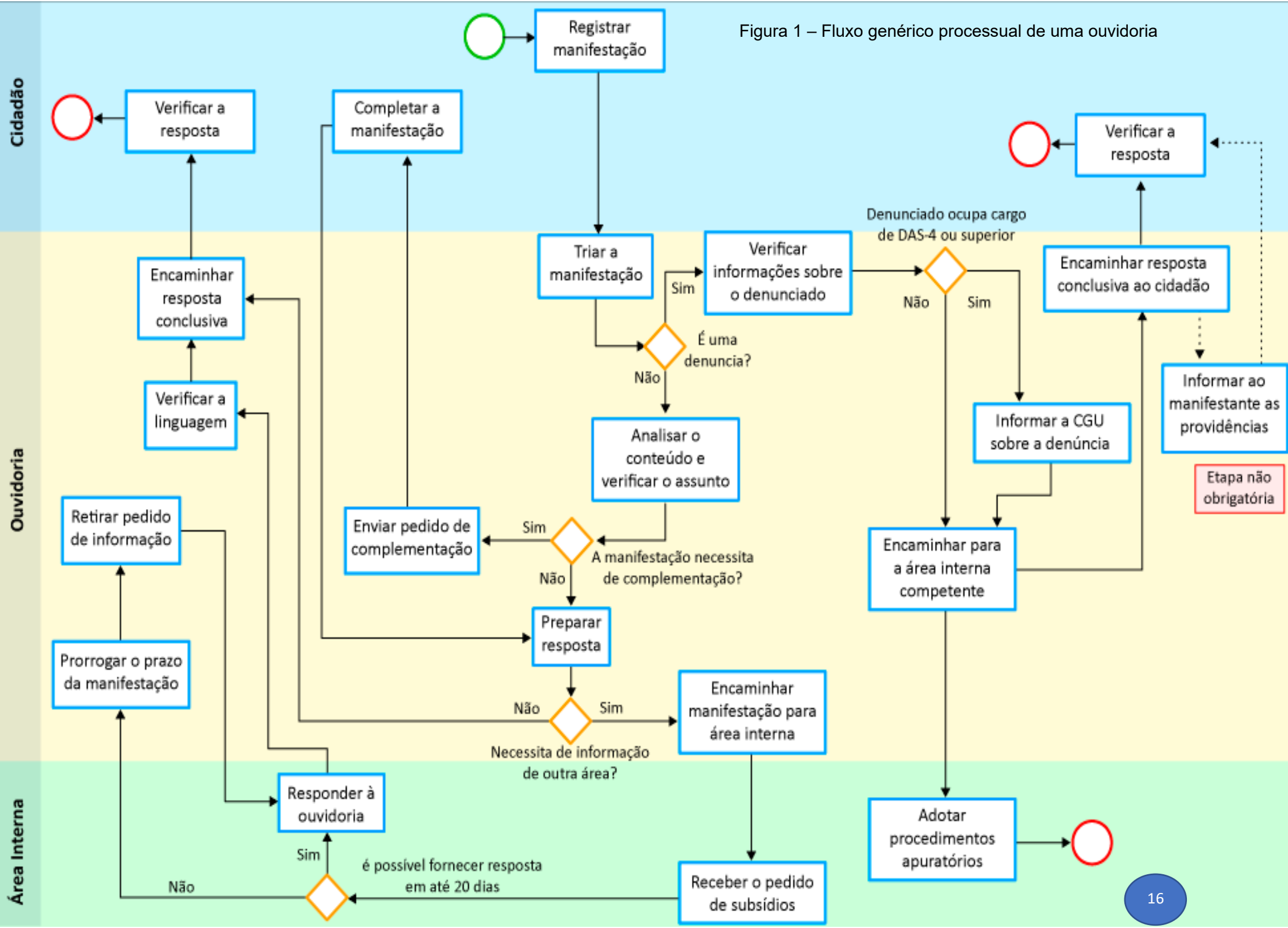
A definição dos fluxos de trabalho é algo rotineiro nas atividades que abarcam a ouvidoria, pois um dos seus objetivos é atender aos anseios dos cidadãos, dentro do possível, todavia alguns itens devem ser permanentemente levados em consideração (ABRABEC, 2018):

- **Canais de acesso à ouvidoria:** condição preponderante para dimensionar a equipe de trabalho;
- **Registro das demandas:** é a geração de um número de protocolo; tal procedimento facilitará a consulta em momento futuro, bem como o controle da movimentação da demanda;
- **Modelo de atuação:** definição do fluxo de informações; assim o manifestante ficará informado sobre o registro da demanda, prazo para resposta e tratativas até o encerramento;
- **Autonomia e alçada:** é o estabelecimento de mecanismos que garantam a autonomia nas atividades e orçamento da ouvidoria, devendo ser sempre divulgado, pois garantirá rapidez nas soluções, bem como proporcionará transparência nas ações do referido setor;
- **Acordos de nível de serviço:** é a negociação com as áreas internas para cumprimento dos prazos da ouvidoria, definindo regras e indicadores de desempenho;
- **Informes e relatório:** são os produtos decorrentes da atuação da ouvidoria, devendo haver uma periodicidade dos relatórios e informes, fornecendo, assim, insumos para a melhoria contínua da organização;
- **Recomendações e melhorias:** é a descrição dos fluxos de melhorias organizacionais; devem ser estabelecido responsabilidades de cada área funcional, prazos para análises das recomendações, responsáveis pelas decisões ou recusas.

Há inúmeras metodologias de representação de fluxos de trabalho, entretanto é recomendável usar as representações mais usuais como o *Business Process Modeling Notation* (BPMN), caracterizado como uma notação proposta pela *Business Process Management Initiative*, desenvolvida em 2004, objetivando padronizar uma arquitetura para a gestão dos processos de negócios. A figura 1, exemplifica um fluxo genérico processual de uma ouvidoria utilizando o BPMN.



Figura 1 – Fluxo genérico processual de uma ouvidoria



## Criação de indicadores

As ouvidorias devem responder às manifestações de forma conclusiva em até 30 dias contados a partir do seu recebimento, podendo haver prorrogação do prazo por igual período, devendo ser justificada a prorrogação. O Decreto 9.492/18 estabelece que, quando o cidadão complementar sua manifestação, o prazo será suspenso e será aberto um novo prazo de 30 dias. Salienta-se, ainda, que o pedido de complementação só deve ser realizado quando a manifestação original carecer de informações que inviabilizem a efetivação das ações da ouvidoria (BRASIL, 2017). Cabe ressaltar que não se deve aceitar pedidos de complementação sucessivos, haja vista que as áreas responsáveis pelas providências devem responder aos pedidos da ouvidoria dentro de no máximo 20 dias, podendo ser prorrogado por igual período mediante justificativa expressa. A Figura 2 demonstra a simplificação da referida normativa (BRASIL, 2018).

Figura 2 – Delimitação de prazos conforme a LAI



Fonte: Brasil (2018)

Uma das principais atribuições da ouvidoria é fornecer informações sobre as necessidades dos cidadãos, com o objetivo de viabilizar o processo de melhoria contínua. Logo, um adequado sistema de registros facilitará o levantamento e o acesso aos dados da organização. É recomendado planejar a criação de indicadores para promover a confiabilidade e utilidade dos números (ABRAREC, 2018).

Os indicadores são instrumentos de gestão que garantem o monitoramento e a avaliação das políticas implementadas (BRASIL, 2018). Em suma, tais instrumentos traduzem, em termos operacionais, conceitos abstratos servindo para:

- simplificar o planejamento;
- mensurar os resultados organizacionais;
- fortalecer o processo de tomada de decisão;
- viabilizar a melhoria contínua dos processos da organização;
- realizar análises comparativas de desempenho interna e externamente à instituição.

A Abrarec (2018) cita alguns exemplos de indicadores para ouvidoria:

- quantidade de demandas recebidas, encerradas e em análise;
- quantidade de demandas por canal (telefone, internet, atendimento presencial);
- quantidade assuntos das demandas;
- prazo médio de respostas;
- cumprimento do prazo de respostas;
- quantidade de demandas procedentes e improcedentes;
- satisfação do cliente.

Brasil (2018) recomenda que, durante o processo de escolha dos indicadores, deve-se levar em consideração:

- relevância: os indicadores devem ser relevantes para a organização, retratando aspectos da realidade;
- disponibilidade: facilidade no acesso e coleta;
- baixo custo de obtenção: o custo de obtenção deve ser acessível, não inviabilizando o processo de aquisição;
- confiabilidade: os indicadores devem ser confiáveis para que a análise tenha credibilidade;
- rastreabilidade: facilidade em identificar as fontes de dados;
- estabilidade: deve permitir o estabelecimento de séries históricas;
- simplicidade: os indicadores devem ser de fácil interpretação;
- sensibilidade: é a capacidade de perceber as alterações das atuações realizadas.

## Divulgação da Ouvidoria

Após a estruturação total da ouvidoria, é necessário efetuar a divulgação dessa ferramenta inclusiva, pois de nada adianta haver um grande investimento se não houver cumprimento do seu papel. É imprescindível o apoio dos gestores máximos para que o setor consiga realizar seu trabalho dentro da estrutura administrativa, logo é conveniente que a ouvidoria detenha uma página própria nos portais organizacionais, para divulgar suas ações, além do endereço, horário de atendimento, canais de atendimento disponíveis, nome do ouvidor, estrutura organizacional, relatórios, discriminação das manifestações recebidas e prazos de atendimento. No geral, deve-se incentivar que o cidadão participe da gestão pública denunciando, reclamando e propondo sugestões de melhorias à Administração (BRASIL, 2017).

## Considerações finais

Este manual procurou demonstrar de forma breve os procedimentos para criação de uma ouvidoria pública. Para tanto, este documento reúne a simplificação do conhecimento apreendido durante a criação da dissertação “**Gestão da Informação e análise de Processos na Ouvidoria da Secretaria de Meio Ambiente de Aracaju-SE**” desenvolvida no PPGCI/UFS. Sendo assim, espera-se que este manual possa oferecer o conhecimento mínimo para que pessoas e/ou entidades consigam não só atender aos requisitos legais da LAI, mas também utilizar de forma inteligente todas as informações oriundas da ouvidoria, a fim de auxiliar o processo decisório.

## Referências

- ABRAREC. Manual de Boas Práticas Ouvidoria Brasil. **ABRAREC**, São Paulo - SP, 2018. Disponível em: <http://abrarec.com.br/tema/ouvidoria/>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- BRASIL. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. Brasília-DF: [s.n.], 2016.
- BRASIL. **7 Passos para Criar uma Ouvidoria no meu Município**. Brasília - DF: [s.n.], 2017a.
- BRASIL. **Manual de Ouvidoria**: Revista e ampliada, atualizada pela Lei no. 13.460 e Decreto no. 9.492/2018, rumo ao sistema participativo. Brasília - DF: [s.n.], 2018b.
- IASBECK, L. C. A. **Ouvidoria é comunicação**. São Paulo - Sp: Organicom, 2010.
- OUVIDORIA GERAL DE MINAS GERAIS. **Ouvidoria Pública Passo a Passo**: Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas. Belo Horizonte - MG: [s.n.], 2015
- OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Cartilha de Ouvidoria Municipal**: Orientações para Criar e Aperfeiçoar Ouvidorias em Municípios do Estado de São Paulo, São Paulo - SP, 2018. Disponível em: [www.ouvidoriageral.sp.gov.br](http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br). Acesso em: 13 fev. 2019.
- SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. **Teoria e Prática de Governo Aberto**: Lei de Acesso à Informação nos Executivos Municipais da Região Sul. Florianópolis/SC: Funjab, 2012.

